

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha: Estudo de caso de uma Parceria Público-Privada

Mirella Mirandola Sampaio
Matrícula 109023585
E-mail: mirella.m.sampaio@gmail.com

Orientador: Prof. Nelson Chalfun
E-mail: chalfun@ie.ufrj.br

Março 2014
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha: Estudo de caso de uma Parceria Público-Privada

Mirella Mirandola Sampaio
Matrícula 109023585
E-mail: mirella.m.sampaio@gmail.com

Orientador: Prof. Nelson Chalfun
E-mail: chalfun@ie.ufrj.br

Março 2014

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que não pouparam esforços para me conceder a oportunidade de crescer e alcançar meus sonhos.

Ao meu marido, que como colega na faculdade, e, por fim, meu companheiro, foi essencial para que este projeto fosse concluído.

Ao professor Nelson Chalfun, por ter se dedicado a este trabalho com o mesmo carinho que dedicou a ministrar as aulas que eu frequentei.

Dedico esta monografia à Carlos Eduardo Mirandola, um avô que superou todas as expectativas e que eu gostaria que estivesse presente para me ver superar mais um desafio.

RESUMO

O presente trabalho constitui-se numa análise sobre o projeto de revitalização Porto Maravilha, a ser desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, propõe-se apresentar os aspectos que ultrapassam o sentido urbanístico, contribuindo para um rico objeto de estudo no que diz respeito à problemática da propriedade e das parcerias público-privadas.

A ideia central é demonstrar que a estruturação de grandes projetos de infraestrutura exige não somente recursos financeiros, mas também uma análise criteriosa de como o processo se dará, quais serão os agentes envolvidos e que papel cada um desses desempenhará ao longo do processo.

Palavras-chave: Porto Maravilha, Parceria Público Privada, CEPAC

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Representação gráfica da Teoria do uso Residencial da Terra

Figura 2 – Índice de Aproveitamento de Terreno (IAT) do Município do Rio de Janeiro

Figura 3 – Aterros no Rio de Janeiro

Figura 4 – Cronograma Operação Porto Maravilha

Figura 5 – Zoneamento região portuária

Figura 6 – Acompanhamento Obras Porto Maravilha

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo Agentes Operação Porto Maravilha

Tabela 2 – Programas Sociais CDURP

Tabela 3 – Programas Sociais Porto Novo

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO 1 – A PROBLEMÁTICA DA PROPRIEDADE DA TERRA	9
1.1. Características do Mercado Imobiliário.....	9
1.2. Agentes que participam do Mercado Imobiliário	11
CAPÍTULO 2 – O ESTADO E AS QUESTÕES DO URBANISMO	15
2.1. A política urbana e sua legislação.....	15
2.2. Instrumentos de política urbana	16
2.2.1. Plano diretor	17
2.2.2. Transferência do direito de construir	18
2.2.3. Direito de preempção	18
2.2.4. Outorga onerosa do direito de construir.....	19
2.2.5. Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	21
2.2.6. Certificados De Potencial Adicional De Construção (CEPAC).....	23
CAPÍTULO 3 – PORTO MARAVILHA	25
3.1. Histórico da região portuária do Rio de Janeiro	25
3.2. A Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro.....	29
3.3. Agentes envolvidos na OUC.....	31
3.3.1. CDURP.....	34
3.3.2. Consórcio Porto Novo	36
3.3.3. Caixa Econômica Federal.....	38
3.4. Histórico da Operação Porto Maravilha	39
CONCLUSÃO.....	45
BIBLIOGRAFIA	47

INTRODUÇÃO

No início do século XX, o centro do Rio de Janeiro vivia seu auge, apresentando-se como o centro cultural e comercial da República, ou seja muito mais do que uma região geográfica central daquela que na época era a capital do Brasil. Todavia tal status se provou insustentável na medida em que a metrópole progressivamente perdeu sua primazia, um processo que tem seu ápice na destituição de sua condição de capital.

Desde a década de 1960, a cidade passou por diversas transformações e períodos críticos - marcados pela ausência de políticas públicas - assim como por renovações e períodos de prosperidade, que permitiram a assunção de projetos de grande magnitude como receber a Copa do Mundo da FIFA de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Foi em meio a esse cenário que a Prefeitura do Rio de Janeiro anunciou o projeto de revitalização da área portuária, ao qual foi associado o nome Porto Maravilha, e que compreende bairros como Saúde, Gamboa e Santo Cristo.

Para entender a dinâmica na qual esse projeto se insere é importante analisar aspectos que remontam à problemática da propriedade, do uso do solo e da distribuição das atividades econômicas no espaço, bem como uma análise sobre o papel que os diversos agentes cumprem no espaço urbano e sobre como buscam o equacionamento de interesses em sua coordenação. Neste sentido, o presente trabalho se propõe a apresentar não somente os aspectos técnicos da operação, que envolve uma parceria público-privada de expressiva magnitude, como também a forma como esta parceria se desenvolveu.

CAPÍTULO 1 – A PROBLEMÁTICA DA PROPRIEDADE DA TERRA

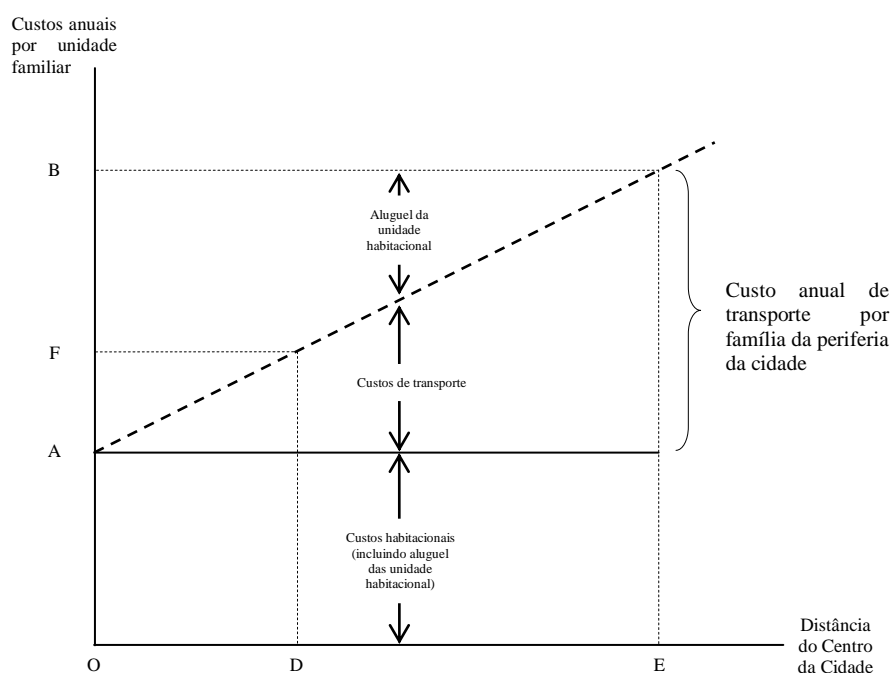
1.1. Características do Mercado Imobiliário

Historicamente, a questão da propriedade ensejou análises que buscaram mostrar a relação da terra com os agentes, e como se dava a relação entre aqueles que detinham a posse da mesma e aqueles que usufruíam de seu uso. Segundo Harvey (1973), a terra e as melhorias feitas na mesma devem ser entendidas como *commodities* especiais.

Tal status se deve a diversas características como as que se seguem: (i) a terra não pode ser deslocada (tem localização fixa); (ii) o usufruto da mesma se dá na forma de um monopólio (duas pessoas não podem ocupar o mesmo espaço físico); (iii) a terra é um bem sem o qual nenhuma atividade pode ser desenvolvida; (iv) a terra é um ativo sem data de validade, que é negociada em um determinado momento mas mantém suas qualidades por um período indeterminado; e (v) a terra pode ser utilizada para garantir entre outros a riqueza, o bem da privacidade e da comodidade, e até os benefícios de se estar em um determinado local – cuja simbologia própria na sociedade distingue os cidadãos também pelo local onde os mesmos residem.

Uma questão relevante para a análise da propriedade da terra advém de suas características peculiares, que podem ser apresentadas de diversas formas. Tendo em vista escopo do presente trabalho, o modelo simplificado a ser apresentado tem como premissas básicas os seguintes pressupostos: (1) a cidade se desenvolve ao longo de um terreno plano; (2) a produção e a atividade econômica são desenvolvidas no centro da cidade; (3) a população consiste de famílias de tamanho homogêneo que alugam unidades habitacionais igualmente homogêneas; (4) o custo de construção e manutenção de tais unidades é constante para toda a cidade. De posse dessas especificidades, que compreendem hipóteses simplificadoras, é possível concluir que quaisquer diferenças no valor pago a título de aluguel de unidades residenciais se dão prioritariamente pela localização das mesmas no espaço urbano.

Figura 1 – Representação gráfica da Teoria do uso Residencial da Terra



Fonte: HEILBRUN, James. Urban Economics and Public Policy, pq 106.

Sendo as hipóteses acima válidas, conclui-se que a soma dos custos de transporte associados aos custos de aluguel das unidades habitacionais seria uniforme em todas as regiões ou locais. Neste momento, é importante notar que os fatores de produção só geram renda na medida em que são considerados escassos e não reproduzíveis, duas características comum às terras. É válida, portanto, a afirmação de que a renda da terra é consistente com a teoria da produtividade marginal; e que a diferenciação da renda – na forma de aluguéis – é uma forma eficiente de se alocar o uso da terra, que é disputada para diferentes usos, como os residenciais, industriais ou comerciais.

Segundo Heilbrun (1987), é notável que as cidades obedecem a um denominador comum, a concentração das atividades nos centro da cidade, com um declínio progressivo nesta concentração na medida em que há um deslocamento para as regiões periféricas da mesma. O autor defende que ainda que se trate de um modelo relativamente simples, que não deixa transparecer a complexidade inerente aos acordos associados às terras, de fato é um modelo útil ao explicitar as relações entre o uso da terra e seu valor, e a densidade de desenvolvimento da mesma.

No entanto, de acordo com estudos empíricos, é possível constatar que existe uma concentração maior no centro da cidade, isto é, uma maior densidade na região central, que se

exprime de forma mais simples, por exemplo, na verticalização das cidades, onde os edifícios tendem a ser mais altos. Esse fato, por si só, já compreende um relaxamento da hipótese de densidade habitacional uniforme. A partir de estudos desse gênero, que gradualmente se afastam dos modelos mais simples e se tornam mais complexos com a inclusão novas variáveis, é que se torna possível aproximar as análises da realidade.

Para tanto, pode ser ressaltado o fato de que as cidades não se encontram em superfícies planas, que as mesmas não são mononucleares, que fatores históricos afetam a distribuição das atividades no espaço geográfico e que as famílias não são homogêneas. São, portanto, diversos os fatores que influenciam o valor do aluguel ou da venda de um ativo imobiliário, e tais características tornam os mesmos mais complexos. A importância de se considerar tal peculiaridade se revela na medida em que se computam os custos de transação para uso ou transferência dos mesmos, pois quanto maior é a especificidade de um ativo e a incerteza associada à transação, maior é custo envolvido na transação.

“Farina et al. (1997) comenta que custos de transação são aqueles de natureza distinta dos custos de produção, são os custos para se estabelecer uma transação. Estes podem ser divididos entre os custos antes da transação ocorrer (ex-ante), os custos da transação de fato, e os custos depois da transação (ex-post).” (CASTRO, Luciano Thomé; NEVES, Marcos Fava; CONOJERO, Marco Antonio. Análise da Arquitetura Organizacional de Projetos Públicos de Irrigação à Luz da Economia dos Custos de Transação, p. 5)

As transações que envolvem ativos imobiliários são custosas não só pelo fato de terem como objetivo transacionar um ativo fixo, escasso e essencial, mas também por envolverem agentes com objetivos conflitantes em si, o que será explorado no próximo tópico.

De posse do conjunto de informações apresentadas acima, que explicitam as características que, segundo Neves (2012), fazem da terra um ativo de alta complexidade, multifuncional e disputado por diversos participantes da sociedade, é possível iniciar a análise dos agentes presentes no mercado imobiliário em si.

1.2. Agentes que participam do Mercado Imobiliário

De acordo com Corrêa (2005) podemos entender a existência de agentes com interesses diversos como sendo, por vezes, aspectos menos conflituosos, uma vez que os potenciais conflitos podem ser anulados pela existência de desejos comuns: a extração de renda da terra,

na qual podemos incluir os proprietários dos meios de produção (como grandes industriais), os proprietários fundiários e os proprietários imobiliários. Além dos agentes supracitados, também serão caracterizados o Estado e os grupos sociais excluídos. Desde já, cabe ressaltar que a negociação entre todos esses agentes se traduz no preço pago ou recebido – pelo uso, empréstimo ou venda – do ativo em questão, nesse caso a própria terra.

“[...] when various uses are competing for sites, the one that can pay the highest rent at each particular location will come into possession there.
(HEILBRUN, James. Urban Economics and Public Policy, p. 116)

A demanda dos agentes pela terra é alinhada de acordo com o uso ao qual será destinada. Cabe, portanto, classificar os mesmos de acordo com os diferentes objetivos que os agentes tem em mente quando buscam no mercado uma propriedade. Dentre os tipos de uso podem ser encontrados aqueles associados à agricultura, atividades industriais, comerciais e residenciais.

O primeiro agente a ser citado é o dos grandes industriais, que detêm os meios de produção e são grandes consumidores de espaço. Vale destacar que ao demandar terra, esse agente busca captar externalidades como a proximidade de clientes e fornecedores, o que torna a terra urbana especialmente valiosa para o desenvolvimento de suas atividades.

Na medida em que os custos de produção desses agentes compreendem tanto a remuneração do fator terra (aluguéis), quanto do fator mão-de-obra (salários), existe um equilíbrio a ser perseguido pelo industrial - entre os benefícios de um local e os custos de pagar um aluguel mais caro e salários mais elevados – pois o trabalhador por sua vez demandará maiores salários. Faz se notar portanto, que nessa circunstância outro agente surge como parte do processo: o proprietário fundiário – ou, como citamos anteriormente, o proprietário imobiliário.

Segundo Corrêa (2005), proprietários da terra e dos imóveis tem por objetivo maximizar a renda a ser extraída desses ativos, priorizando a rentabilidade sobre o uso ótimo do ponto de vista urbanístico, por exemplo. No intuito de valorizar de seus ativos, esses agentes podem optar por pressionar o Estado uma vez que esse pode efetuar investimentos que incorram em externalidades positivas e, por fim, na valorização da terra. Em certas circunstâncias, os investimentos podem até mesmo adquirir características transformadoras ao permitir que uma área periférica, usada para fins agrícolas, se torne interessante para uso industrial graças ao aumento da infraestrutura básica de transporte ou de iluminação, por exemplo. Entretanto

essa transformação não se dá de forma imediata, sendo os fatores anteriormente citados tão somente facilitadores, aceleradores do processo de urbanização.

Um terceiro grupo de agentes que influencia esse mercado inclui os promotores imobiliários que realizam - seja de forma integral ou não - determinadas ações como incorporações, operações de financiamento, realização de estudos técnicos, construção de imóveis e a venda dos mesmos. É notável que esta categoria - que compreende instituições bancárias, financeiras ou não-financeiras, e o Estado - possua interesses tão distintos nas operações de financiamento e comercialização de ativos. Mesmo não sendo homogêneas prevalecem entre elas o intuito de produzir ativos que serão direcionados exclusivamente para a camada mais abastada da sociedade.

Segundo Harvey (1973), os agentes que atuam na venda dos imóveis operam como empreendedores do setor que precisam assegurar uma certa margem de lucro, e que, para tanto, possuem incentivos para aumentar a liquidez desses ativos pois o valor de uso dos imóveis, para eles, está associado ao volume de transações. O fundamental não é a alocação ótima, sendo por vezes indiferente - do ponto de vista dos mesmos - qual atividade será desenvolvida naquela localidade.

Nesse sentido, o Estado tende a ser o agente que, desempenhando o papel de coordenador das ações privadas, busca reduzir os desequilíbrios na alocação do espaço urbano. Observa-se que no caso brasileiro o mesmo atua como promotor de atividades que envolvem o mercado imobiliário. Tal afirmação se faz verdadeira na medida em que se analisam os casos da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ; e até mesmo do apoio ao setor imobiliário na criação dos Sistemas Financeiro da Habitação (SFH), Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e do conjunto de instrumentos de captação de recursos para o financiamento da produção e aquisição de imóveis - tais como títulos privados com isenções de impostos, como é o caso das Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI).

Outra forma de atuação importante do Estado no escopo do mercado imobiliário é seu papel de coordenador e implementador de políticas urbanas. As particularidades do caso brasileiro serão tratadas no segundo capítulo do presente trabalho, porém vale destacar desde já que o mesmo é responsável pelos seguintes conjuntos de instrumentos:

“Segundo A. Samson, o Estado dispõe de um conjunto de instrumentos que pode empregar em relação ao espaço urbano. São os seguintes, entre outros:

- (a) Direito de desapropriação e precedência na compra de terras;
 - (b) Regulamentação do uso do solo;
 - (c) Controle e limitação dos preços das terras;
 - (d) Limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar;
 - (e) Impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização;
 - (f) Taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano.
 - (g) Mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço;
 - (h) Investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação de infraestrutura;
 - (i) Organização de mecanismos de crédito à habitação; e
 - (j) Pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimentos de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material.”
- (CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço Urbano, p. 25)

CAPÍTULO 2 – O ESTADO E AS QUESTÕES DO URBANISMO

2.1. A política urbana e sua legislação

A Constituição Federal de 1988 define em seu 182º artigo que as diretrizes gerais da política urbana devem ser tratadas em lei específica, de forma a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”. A execução da política de desenvolvimento urbano por sua vez fica a cargo do Poder Público Municipal, pois os instrumentos usados em cada município devem ser elencados no chamado Plano Diretor.

As diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano são competência privativa da União, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como a possibilidade de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território” (artigo 21, inciso IX). Ainda sobre a égide desta recai o chamado direito urbanístico, cuja regulamentação efetiva demorou pouco menos de treze anos, tendo o projeto de lei sido esboçado em 1988 e a lei em si sido promulgada em 10 de julho de 2001 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. A Lei nº 10.257, que regulamenta os dois artigos constantes do capítulo que dispõe sobre a política urbana, é também conhecida como o “Estatuto das Cidades” - nome este consagrado na própria lei.

Um aspecto importante do Estatuto das Cidades é sua defesa da garantia ao espaço urbano como uma espécie de direito inerente às funções sociais da cidade, que fazem referência a cidades sustentáveis, onde não somente a moradia em si seja um direito mas também a infraestrutura e o acesso aos serviços públicos, entre outros. Nesse sentido, reconhece-se a relevância das cidades para o bem estar do cidadão, como complemento necessário aos direitos sociais. Direitos estes que não se esgotam no exposto anteriormente uma vez que entre as diretrizes gerais do Estatuto ainda constam a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, a isonomia de condições para os diferentes agentes; assim como a proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural e histórico.

No tocante a questão dos instrumentos de política urbana disponíveis para os entes municipais, que serão tratados adiante, destacam-se outros incisos do 1º artigo do Estatuto das Cidades ainda mais importantes uma vez que se legitimam ao definir que deve ser instituída a cooperação entre os governos e a iniciativa privada; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos públicos quando estes se traduzirem em valorização de imóveis urbanos.

Apesar das referências até este momento só serem feitas às competências da União e dos Municípios, cabe ressaltar que os Estados também guardam importante relação com o planejamento e desenvolvimento do espaço urbano:

“Os Estados, com base na competência concorrente com a União, podem editar uma lei estadual de política urbana na ausência de lei federal. O Estado pode editar normas gerais de direito urbanístico, na ausência da lei federal visando a capacitar os Municípios para a execução da política urbana municipal. Essas normas gerais terão sua eficácia suspensa se ficarem em desacordo com as normas gerais estabelecidas pela União por meio da lei federal de desenvolvimento urbano, com base no artigo 24, parágrafo 4º da Constituição.” (INSTITUTO PÓLIS. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos, p. 27)

Aos Municípios foi atribuída pela Constituição a competência privativa no que tange à legislação de assuntos considerados de interesse local, podendo os mesmos – a partir de diretrizes impostas pela União e pelos Estados – suplementar e promover as políticas públicas associadas ao uso e ocupação do solo, de sorte que – apesar de não poder definir os parâmetros iniciais para este – o Município se torna o principal ator do planejamento do espaço urbano.

Fica clara portanto a convivência jurídica com a multiplicidade de atores envolvidos em assuntos no que tange à política urbana, pois a partir dos pontos apresentados acima pode-se depreender que ainda que existam assuntos de competência exclusiva de um dos entes da federação, tal competência não é necessariamente excludente para com os outros entes, sendo possível – e, por vezes, encorajada – a cooperação entre os mesmos.

2.2. Instrumentos de política urbana

A partir da análise da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, é possível identificar os instrumentos jurídicos que permeiam as políticas urbanas, visando dotar os cidadãos e, principalmente, o Município de ferramentas para repensar o espaço urbano. Mantendo em perspectiva a aplicabilidade no contexto daquele que é o escopo principal deste trabalho – a revitalização de área degradadas através de um esforço conjunto entre agentes públicos e privados – a análise dos seguintes instrumentos se faz útil: 1) Plano Diretor, 2) Transferência do direito de construir, 3) Direito de Preempção, 4) Outorga onerosa do direito de construir, 5) Operações urbanas consorciadas.

2.2.1. Plano diretor

O 182º artigo da Constituição define o Plano Diretor como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, que façam parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, sejam parte integrantes de áreas de especial interesse turístico, com significativo impacto ambiental ou suscetíveis à ocorrências de processos naturais como deslizamentos e inundações (incisos I a IV, artigo 21, Lei nº 10.257).

O Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, na forma de Lei Orgânica, e é tido como necessário para implementação dos diversos instrumentos que constam no Estatuto das Cidades, sendo desejável a participação de todos os segmentos da população em sua confecção.

“A secretaria responsável pelo planejamento da cidade – Secretaria de Planejamento, de Urbanismo ou de Obras – é que deve assumir a elaboração do Plano Diretor. Mas a prefeitura toda deverá estar envolvida, para promover discussões públicas e, principalmente, destacar técnicos de seus quadros para compor a equipe local de construção do Plano. É fundamental envolver também os vereadores do município.” (SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Boletim DICAS, edição 221, 2004)

Entre os assuntos tratados em um Plano Diretor é necessário um alinhamento com os princípios fundamentais e os objetivos da política urbana, que devem ser claramente definidos, bem como a normatização do ordenamento urbano e parâmetros legais que disponham sobre a ocupação e o uso do solo. Também cabe ao Plano Diretor indicar quais instrumentos serão utilizados para garantir o desenvolvimento das diferentes áreas do município, em linha com o que foi definido no mesmo.

Apesar da sua natureza essencialmente plural, que discorre sobre diversos aspectos da política urbana de um município, a lei que instituir o Plano Diretor deve ser revista ao menos a cada 10 anos, de forma a garantir a contemporaneidade dos preceitos descritos na mesma. Além de contribuir no sentido de garantir que o Plano não cairá em desuso, a imposição por lei de tal revisão é benéfica ao reacender o espaço de discussão através da realização de audiências públicas e debates.

Outro ponto que deve ser cumprido de acordo com o Estatuto das Cidades é a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), conforme disposto no parágrafo V

do artigo 42 da referida lei. É lícito afirmar, portanto, que há uma preocupação com as ocupações irregulares ou que oferecem risco à saúde daqueles que as habitam, e que o Plano Diretor deve apresentar soluções que busquem melhorar a condição de vida da população como um todo – e não somente a parte mais abastada da mesma.

Uma vez que o Plano Diretor tem como característica básica a de ser uma espécie de carta de intenções, que resume o que se deseja implementar e desenvolver para o município em um espaço de 10 anos, é importante ressaltar que o mesmo deve ser visto como ponto de partida para a definição de outros aspectos importantes do planejamento urbano, sendo imprescindível que as leis orçamentárias daquelas localidades estejam alinhadas ao plano.

2.2.2. Transferência do direito de construir

A transferência do direito de construir garante aos proprietários de imóveis o direito de construir em outro local – que não o imóvel de referência – ou alienar este direito a terceiros caso o imóvel seja decretado como de interesse histórico, parte integrante de regularização fundiária ou no caso de implantação de equipamentos urbanos. A transferência só é lícita quando o processo é feito por meio de um programa de preservação ou urbanização elaborado e/ou aprovado por um ente técnico responsável.

Tal direito deve se oriundo de características do imóvel que estejam em linha com o Plano Diretor da cidade, o que por vezes anula os benefícios da transferência, ou a torna pouco expressiva frente a valorização da região onde se encontra o imóvel em questão. Segundo Maria Cecilia Lucchese, que discorreu sobre os diferentes aspectos desse instrumento em “Estatuto das Cidades”, as dificuldades associadas aos usos do mesmo não devem ser entendidas como impedimentos, e sim como pontos a serem ajustados na legislação.

2.2.3. Direito de preempção

O direito de preempção é um instituto do direito privado previsto na Lei 10.406, promulgada em 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que foi apropriado pelo direito público através do Estatuto das Cidades – segundo o qual existe a garantia do poder público municipal a preferência para a aquisição de um imóvel urbano no caso de alienação onerosa entre particulares. Esse direito pode ser exercido em casos que envolvam projetos habitacionais de interesse social, regularização fundiária, criação de áreas públicas e outros.

Os limites de incidência, incluindo prazo e delimitação de áreas devem ser definidos em uma lei municipal, que esteja de acordo com o Plano Diretor, e é resguardado ao município um prazo determinado – após a notificação de venda por parte do proprietário do imóvel em questão – para optar pela aquisição do mesmo ou não. O valor a ser pago pelo ente municipal, caso esse opte pela aquisição, será equivalente ao valor de base de cálculo do IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana) ou pelo valor indicado na proposta entre os particulares.

É importante ressaltar, conforme o fez Eurico Azevedo (“Direito de Preempção”. In Estatuto da Cidade. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001, página 188) que as particularidades desse instrumento o tornam tão útil quanto ágil e diligente for o ente municipal, pois não só o uso dele depende da existência de um Plano Diretor, como também o mesmo está associado a possibilidade de rápida avaliação e proposta de aquisição por parte dos municípios – que no Brasil não costumam dispor nem de processos ágeis, nem de ativos líquidos destinados à construção de reservas fundiárias.

2.2.4. Outorga onerosa do direito de construir

O conceito de outorga onerosa do direito de construir advém da desassociação dos direitos de propriedade e dos direitos de construção, e remete à discussões que se iniciaram na década de 1970, quando estudiosos do urbanismo reconheceram a necessidade de distinguir esses que viriam a tornar direitos diferentes. Segundo o Instituto Pólis (Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara de Deputados, 2001, página 66), essa separação é importante pois aumenta a capacidade do poder público de interferência sobre os mercados imobiliários, e constituiria uma fonte de receitas para que as regiões fossem dotadas dos equipamentos urbanos necessários.

Para exemplificar a diferença é suficiente pensar que o direito de propriedade encontra seu limite a partir do momento em que existem leis municipais que indicam os limites de construção e parcelamento, entre os quais podem existir especificações acerca da proximidade das edificações, ou – no caso relevante para esta análise – do número de pavimentos que podem ser construídos em um determinado terreno.

No estudo urbanístico encontra-se a figura do Coeficiente Básico (CB) e do Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT), que – ao serem multiplicados pela área do terreno em questão – permitem determinar qual pode ser a área construída máxima associada ao mesmo.

De posse desse índice e, por fim, do limite máximo, o responsável pela construção pode determinar como distribuirá esse potencial nos pavimentos do imóvel.

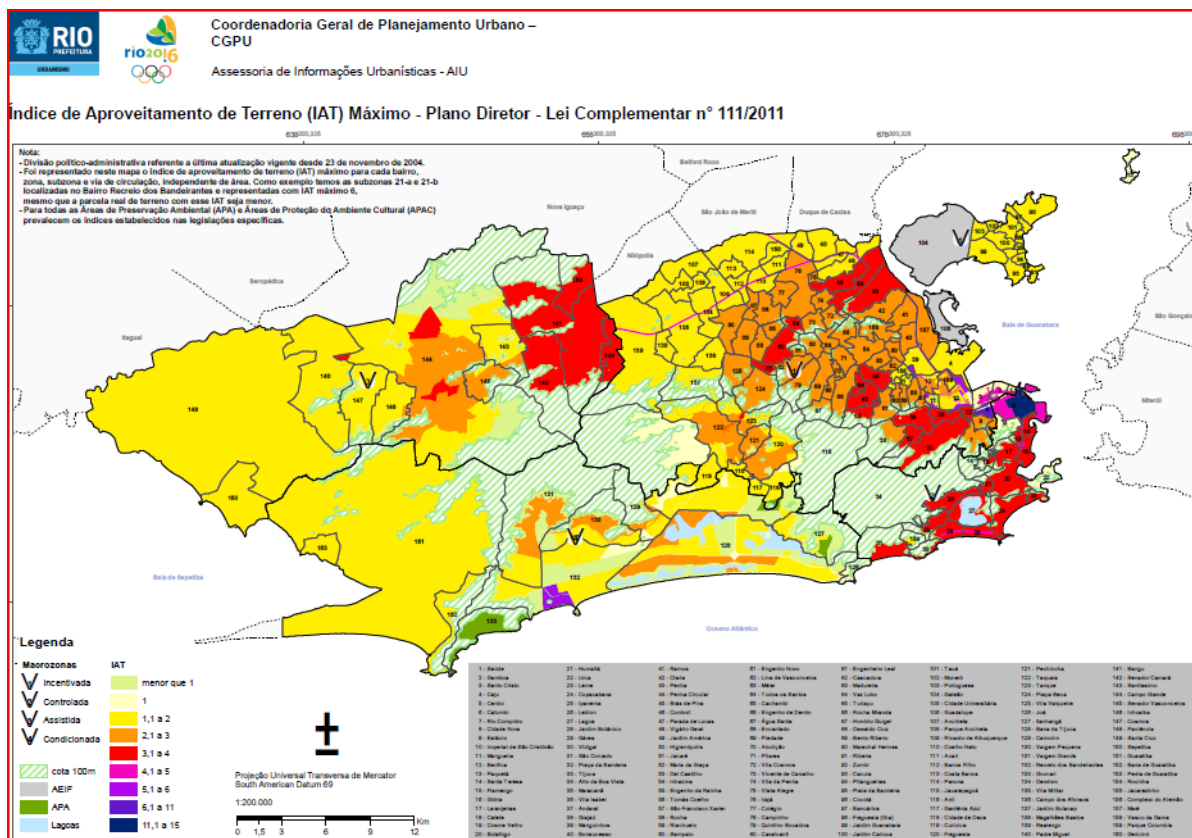
Os parâmetros urbanísticos, como o CB, o IAT, a taxa de ocupação dos terrenos e o gabarito – que define o número máximo de pavimento por região – são definidos em lei pelo ente municipal, sendo facultado a este a possibilidade de alterar tais parâmetros conforme necessário para o pleno desenvolvimento das cidades.

O que o Estatuto das Cidades define a partir dessa separação dos direitos é que o Plano Diretor pode fixar áreas nas quais “o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.”. Tal inovação jurídica é essencial no contexto do financiamento das operações urbanas, conforme será tratado adiante, e pode ser utilizada até mesmo para fins menos óbvios, conforme destacado no trecho a seguir:

“O reconhecimento deste valor do direito de construir, concedido pela legislação urbanística e as eventuais injustiças decorrentes da apropriação deste valor pelos proprietários dos terrenos, foi a grande motivação da introdução da idéia da outorga onerosa do direito de construir (ou solo criado) no Brasil. Além disso, **o direito de superfície permite que o poder público cobre das empresas concessionárias de serviços públicos um valor pelo uso do seu subsolo, ou espaço aéreo**, já que as redes (eletricidade, telefonia, TV a cabo, infovia, etc.) utilizam a superfície das vias públicas ou, quando enterradas, seu subsolo, para se implantar e vender seus serviços.” (INSTITUTO PÓLIS. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos, p. 56)

No caso do Rio de Janeiro, a Lei Complementar n.º 101, de 23 de novembro de 2009, que discorre sobre a instituição da Operação Urbana Consorciada (OUC) do Porto, define ser possível a adoção de índices diferenciados em relação ao resto do município, bem como define os coeficientes máximos de aproveitamento para a região. Verifica-se a distribuição dos diferentes índices nos Mapas de Índices de Aproveitamento de Terreno, conforme ilustração abaixo, que apresenta a versão mais recente para o município do Rio de Janeiro – e que já inclui as mudanças previstas considerando a OUC do Porto:

Figura 2 – Índice de Aproveitamento de Terreno (IAT) do Município do Rio de Janeiro



Fonte: Mapas de Índices de Aproveitamento de Terreno - Site da Secretaria Municipal de Urbanismo¹

2.2.5. Operações Urbanas Consorciadas (OUC)

De acordo com o prospecto do Porto Maravilha, uma Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento urbanístico, criado através de um lei municipal específica, cujo objetivo é “requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas, por meio de intervenções”. Trata-se portanto de um conjunto de intervenções baseadas no Plano Diretor e coordenadas pelo Poder Público – representado pelo seu ente municipal – que podem prever desde mudanças no parcelamento, uso e ocupação do solo até a regularização de construções.

É um instrumento que visa lograr intervenções de larga escala, transformações de fato estruturais, que afetam a região escolhida de forma profunda. Tal desejo fica claro ao se analisar exemplos de operações do gênero, que foram marcadas pelo estado de degradação e abandono no qual as regiões se encontravam antes das respectivas iniciativas de revitalização. Cabe citar entre os mesmos as experiências de Buenos Aires (Argentina), Barcelona

¹ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2041753/DLFE-230709.pdf/IAT_2.0.1.1..pdf> acessado em 08/12/2013.

(Espanha), Boston e Baltimore (Estados Unidos), conforme citadas no Estudo de Impacto da Vizinhança (EIV) realizado pela Sinergia Estudos e Projetos Ltda².

O Estatuto das Cidades determina os parâmetros mínimos que devem constar em um plano de uma OUC, dentre os quais convém destacar a definição da área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada, o estudo prévio de impacto de vizinhança e a forma de controle da operação – obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

O último aspecto, no entanto, é de suma importância, pois revela o reconhecimento da necessidade de desenvolver o projeto antes mesmo do início dos procedimentos jurídicos necessários à sua execução - em parceria com a sociedade civil- como condição para o sucesso de quaisquer projetos inseridos em uma operação do gênero, tal como salientado por Karlin Olbertz (2011);

"Em verdade, o plano da operação deve ter sido resultado de um trabalho anterior a edição da respectiva lei, que apenas terá a função de introduzi-lo no mundo jurídico. Assim, o plano estará pronto (ainda que não acabado) antes mesmo de iniciado o processo legislativo. Inclusive, desde tal etapa preliminar, que resulta na produção do plano e na apresentação de um projeto de lei (de iniciativa privativa do Poder Executivo), e durante todo o processo de tomada de decisão, é necessária a participação da sociedade civil, de forma a legitimar a atuação urbanística democrática do poder publico. " (p. 85)

Os benefícios de uma empreitada da magnitude de uma OUC estão intimamente ligados à realização de estudos prévios, ao acompanhamento vigilante do desenrolar da operação, bem como à participação de entes privados. Estes fatores, que podem ser considerados condicionantes ao sucesso da operação, resguardam riscos para a mesma. Por se tratar de um processo no qual o financiamento privado não só é desejável, como também necessário, é possível, por exemplo, que projetos que atraíam o interesse de investidores se deem em áreas já contempladas com investimentos públicos e acesso a amenidades, dificultando projetos que envolvessem – por exemplo – uma mudança significativa de eixo de desenvolvimento do município.

² Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/anexo-10-.pdf>>, acessado em 08/12/2013.

2.2.6. Certificados De Potencial Adicional De Construção (CEPAC)

A fim de obter os fundos necessários para a realização de OUC, o Estatuto das Cidades prevê a possibilidade de emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que podem ser alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Esses títulos só podem ser emitidos se previstos na lei que estabelece a OUC.

Ainda que os mesmos sejam plenamente negociáveis, sendo sua emissão regulada e fiscalizada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e os mesmos negociados no mercado secundário da Bovespa, é importante notar que tais títulos são conversíveis somente em direito de construção na área específica a qual os mesmos estão atrelados. Para sua utilização, o título deve ser apresentado junto ao pedido de licença para construir, sendo utilizado tão somente para o pagamento da área de construção que superar os padrões estabelecidos em lei – observados os limites fixados também em lei para a OUC.

De forma a garantir maior segurança ao instrumento urbanístico, o primeiro parágrafo do artigo 33 do Estatuto da Cidade determina que os recursos obtidos pelo poder público através da exigência de contrapartida dos beneficiados pela operação (como proprietários, usuários permanentes e investidores) serão aplicados exclusivamente na área delimitada da operação urbana consorciada em si, incorrendo em risco de improbidade administrativa o prefeito que ferir tal responsabilidade (artigo 52, inciso IV). Tal peculiaridade deve ser entendida como resultado da natureza dos recursos em si, pois - do ponto de vista das finanças públicas – os mesmos são classificados como recursos extraorçamentários e não se confundem com o caixa geral do Município.

“Tal vinculação é especialmente relevante para garantir o interesse da iniciativa privada em investir na área focalizada pela operação, sobretudo quando se tratar da compra de certificados de potencial construtivo para obtenção de recursos previamente as obras de urbanificação.

Isso porque a circunstância de já terem sido realizadas melhorias e a provisão de novos equipamentos públicos na área torna mais propícia a concentração de interesses e, como decorrência, melhora as perspectivas de recebimento de contrapartidas. Em outras condições, resultantes na realização posterior de obras de urbanificação, os investidores contam tão comumente com expectativas de valorização das localizações da área da operação urbana e dos certificados de potencial adicional de construção.” (OLBERTZ, Karlin. Operação Urbana Consorciada p. 113)

É importante destacar que não é necessário deter títulos deste gênero para construir nos limites da operação consorciada, contudo estes servirão de remuneração pela área de construção que supere o coeficiente estabelecido pela lei, conforme citado anteriormente. O exemplo prático deste instrumento em particular será tratado adiante, à luz da Operação Porto Maravilha.

CAPÍTULO 3 – PORTO MARAVILHA

3.1. Histórico da região portuária do Rio de Janeiro

“O porto está estreitamente relacionado ao desenvolvimento econômico, social e cultural do país, em particular com as atividades comerciais de importação e exportação de mercadorias. Falar no Porto do Rio de Janeiro é relacionar essa história de construção e ampliação do porto principalmente ao ciclo do café, mas também aos projetos arquitetônicos, a engenharia, ao turismo, ao urbanismo...” (PINHEIRO; RABHA, in PEIXOTO, Mariana. Participação de Instituições Locais em projetos de revitalização urbana: O Caso do Projeto Porto Maravilha, 2012, p. 41)

A trajetória da região portuária do Rio de Janeiro representa a síntese da história de sua urbanização, marcada pela expansão preferencial da cidade sobre a área da costa marítima ou lacunar, que se perpetuou por quase quatro séculos até resultar no atual formato da costa carioca. Como pode ser observado na figura abaixo, a atual região portuária foi constituída por sucessivos projetos de aterramento que, além da expansão da área, foram responsáveis por ocultar parte da história da região – que compreende alguns dos primeiros bairros da cidade do Rio de Janeiro, como a Saúde.

Figura 3 – Aterros no Rio de Janeiro



Fonte: ANDREATTA, Verena; CHIAVARI, Maria Pace; REGO, Helena. O Rio de Janeiro e a sua orla: história, projetos e identidade carioca, página 3³

³ Disponível em: < http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2418_O%20Rio%20de%20Janeiro%20e%20sua%20orla.pdf > acessado em 08/12/2013.

“A economia colonial, voltada para a produção de açúcar e exploração das riquezas naturais do país, exigia que se ampliasse o território para além do núcleo urbano. Tornava-se necessário preparar também novas áreas para embarcadouros, atividade que se desenvolveu apoiada na atual Rua Primeira de Março, e abrir vias de comunicação com traçado paralelo e perpendicular ao mar para ligar a costa ao interior facilitando a circulação das mercadorias. Começava a surgir, a partir daí, a retícula de formação do espaço colonial da área central da cidade.” (Andreatta et al, 2009)

A cidade do Rio de Janeiro apresentou como característica de sua expansão o aterramento - especialmente ao sul da cidade - que foi adotado para permitir o acesso às praias oceânicas, cumprindo portanto uma função urbanística. Já na porção norte da cidade, tal processo foi iniciado com o intuito de facilitar as operações portuárias e de comércio de escravos, cumprindo função logística que visava estimular o ambiente de negócios que permeava a região e mantinha a economia carioca aquecida.

“A morfologia desse litoral foi mudando, através da construção de trapiches e aterrados, que projetaram a fronteira de suas praias para águas mais profundas das enseadas formadas pelas antigas praias do Valongo, Saúde e Saco de São Diogo, onde se encontrava uma fonte de abastecimento de água potável para os navios. O aumento das atividades comerciais baseadas na extração das riquezas (açúcar, ouro e depois café) e as correspondentes infra-estruturas portuárias mudaram definitivamente a morfologia deste litoral, que se tornou o espaço portuário por excelência e assim permanece até os dias de hoje. A direta consequência foi o completo desaparecimento das praias que ali existiam.” (Andreatta et al, 2009)

Seguiram-se então os aterros de Pereira Passos, que deram origem ao berço da Gamboa – o primeiro cais do porto moderno, na configuração que vigora até hoje – a Avenida Francisco Bicalho e Avenida Central (atual Avenida Rio Branco). O emblemático desmonte do morro do Castelo, em virtude da exposição comemorativa do centenário da independência em 1922, foi por si só responsável pelo aterro de 67 mil m² de área alagada. O Centro do Rio de Janeiro passa então no início do século XX a possuir os contornos e as características urbanísticas que conhecemos hoje.

“As políticas de embelezamento e melhoramentos da região portuária, assim como do conjunto da cidade, foram pensadas tendo como referência os projetos da Paris de Haussmann. Pereira Passos, integrante da Comissão de Melhoramentos e, em seguida, prefeito da cidade do Rio de Janeiro, conheceu e estudou profundamente o modelo de Paris. Os ideais de

progresso e modernização deslocados e assimilados da realidade europeia foram os suportes ideológicos dessas iniciativas.” (Diniz, 2012)

No intenso processo de expansão e urbanização da região portuária foram aterrados alguns dos indícios iniciais da fundação da cidade, como o cemitério dos Pretos Novos, descoberto na reforma de um sobrado na Gamboa em 1996, bem como outros vestígios encontrados recentemente no cais do Valongo, durante as escavações das obras do Porto Maravilha. São monumentos históricos, que remetem à história da cidade, e foram soterrados em prol da urbanização e da modernização da cidade.

O Porto tornou-se obsoleto desde meados do século XX em virtude de diversas razões, como por exemplo: (i) da modernização da logística portuária com a inserção de *containers*, que são facilmente empilháveis e ocupam menos espaço; (ii) das dificuldades logísticas relacionadas ao crescimento da cidade e de sua insuficiente malha viária, que dificultavam o escoamento dos produtos recém chegados – ou daqueles que deviam ser exportados; (iii) de mudanças nas atividades econômicas da cidade, cada vez mais calcada na prestação de serviços e no comércio, em detrimento das atividades agrícolas e industriais. Desta forma, ainda que parte do aparato portuário tenha se mantido útil, tornou-se evidente que não era mais necessário destinar a extensa região do Porto ao seu objetivo primário, esvaziando a mesma de sua função e – em última instância – de seu sentido frente às necessidades da cidade.

Conforme explicado em Corrêa (2005), na cidade se verificam diversos processos espaciais, que não são excludentes entre si, e dentre os quais podemos destacar o processo de centralização ou de surgimento de uma Área central – processo este que remete ao começo do século XX, e que em muito se assemelha à situação do Rio de Janeiro ao estar associado a formação de espaços onde concentram-se as principais atividades comerciais, de serviços, de gestão pública e privada, e de infraestrutura de transportes. Após a centralização, o processo que se seguiu foi o descentralização, que novamente em muito guarda semelhanças com a questão da região portuária:

“A descentralização industrial inicia-se nos primórdios do século XX. As deseconomias externas da Área Central, a introdução de novas técnicas produtivas e o aumento da escala de produção, que exigiam terrenos maiores, tornaram, para muitas indústrias, impraticável uma localização na Área Central.” (CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano, p. 55)

O que se verificou portanto foi o contínuo processo de deterioração da região portuária, agravada pelas dificuldades que órgãos públicos enfrentaram desde a década de 1970 em tentativas infrutíferas de renovação da região – o que pode em parte ser decorrente da característica de dispersão da propriedade entre estado, município, entes privados e um sem número de agências federais, cujos interesses até então não haviam sido coordenados.

“Em 1982, com a construção do Porto de Itaguaí, mais moderno e automatizado, muitas das atividades do Porto do Rio foram transferidas para lá. Enquanto no ano de 2005, o Porto do Rio de Janeiro movimentou aproximadamente oito mil toneladas, o de Itaguaí teve movimento de quase trinta mil toneladas.” (PEIXOTO, Mariana. Participação de Instituições Locais em projetos de revitalização urbana: O Caso do Projeto Porto Maravilha, 2012, p. 45)

A situação agravou-se com a falência das diversas companhias da região do porto cujas propriedades serviam de garantia em empréstimos e que, portanto, permaneceram bloqueadas em virtude de processos judiciais, algumas até hoje. Cabe ainda citar a ausência de alinhamento político durante décadas entre governantes da cidade, estado e governo federal, que tornava uma solução comum pouco provável uma vez que quaisquer medidas dependeriam não só de financiamento adequado (por si só uma dificuldade, como trataremos adiante) como também de boa vontade política.

A região portuária do Rio de Janeiro possui vocação natural para ser área de expansão da cidade, seja por meio de escritórios, comércio ou residências. Em respeito aos primeiros, pode ser destacada a presença de escritórios de empresas como a Light, a Embratel, o Moinho Fluminense e a Xerox do Brasil. Entretanto, conforme exposto anteriormente, a expansão da cidade para o porto foi impedida pela burocracia e enfrentamentos políticos. Restou à cidade expandir-se mais ao norte e oeste da cidade do que na região portuária, áreas que pela lógica de ocupação das cidades, descrita no primeiro capítulo, deveriam ser utilizadas após a ocupação da região do porto.

Como resultado da cidade ter corrompido sua lógica de expansão, questões intrínsecas relativas à falta de planejamento e investimento – como a favelização e deterioração da mobilidade urbana – foram agravadas. Por muitas décadas, a região portuária se tornou expectadora de sua decadência. No entanto, com a promulgação da Lei Complementar 101/2009, a área do Porto foi classificada como Área de Especial Interesse Urbanístico

(AEIU), de sorte que a mesma passou a gozar de um tratamento diferenciado, que será tratado no tópico a seguir.

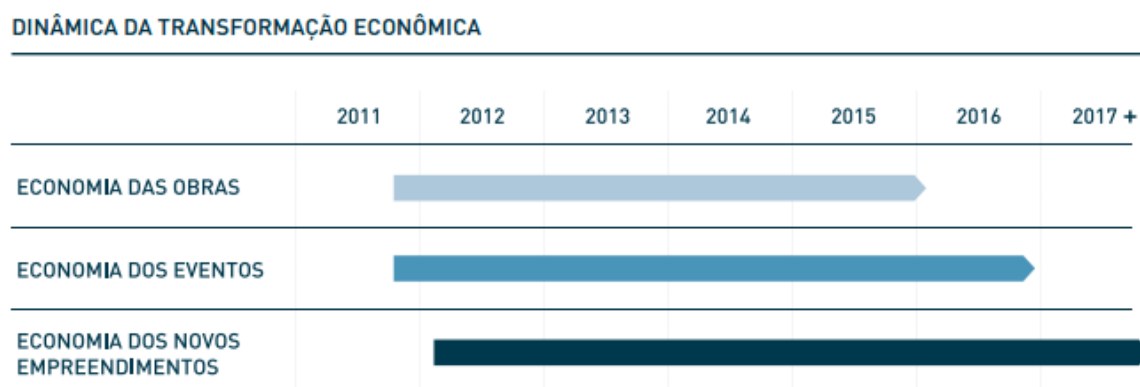
O interesse em desenvolver tal região se torna claro ao se considerar que a mesma se encontra à 2 quilômetros do Aeroporto Santos Dumont e à 11 quilômetros do Aeroporto Internacional Tom Jobim, bem como a alguns quilômetros das áreas de maior interesse turístico na cidade, dentre as quais cabe destacar o Pão de Açúcar, o Maracanã, o Corcovado e Copacabana.

3.2. A Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro

O intuito da Lei Complementar 101/2009, que data da gestão do prefeito Eduardo Paes, foi o de criar uma Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) em consonância com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – que, por sua vez, esta de acordo com o Estatuto das Cidades. Tal documento prevê a “instituição de parcerias entre o poder público e o setor privado, consórcios de natureza pública, utilização de instrumentos de mercado de capitais e instrumentos de política urbana”.

A chamada Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ), também conhecida como Porto Maravilha (nome fantasia), tem por objetivo promover a reestruturação urbana por meio de diversas modificações, e prima não só pelo zelo com os aspectos urbanísticos e socioeconômicos, como também pelo compromisso com os impactos ambientais de quaisquer modificações feitas no âmbito da mesma.

Figura 4 – Cronograma Operação Porto Maravilha



Fonte: Observatório SEBRAE. Boletim Semestral Porto Maravilha (2013)

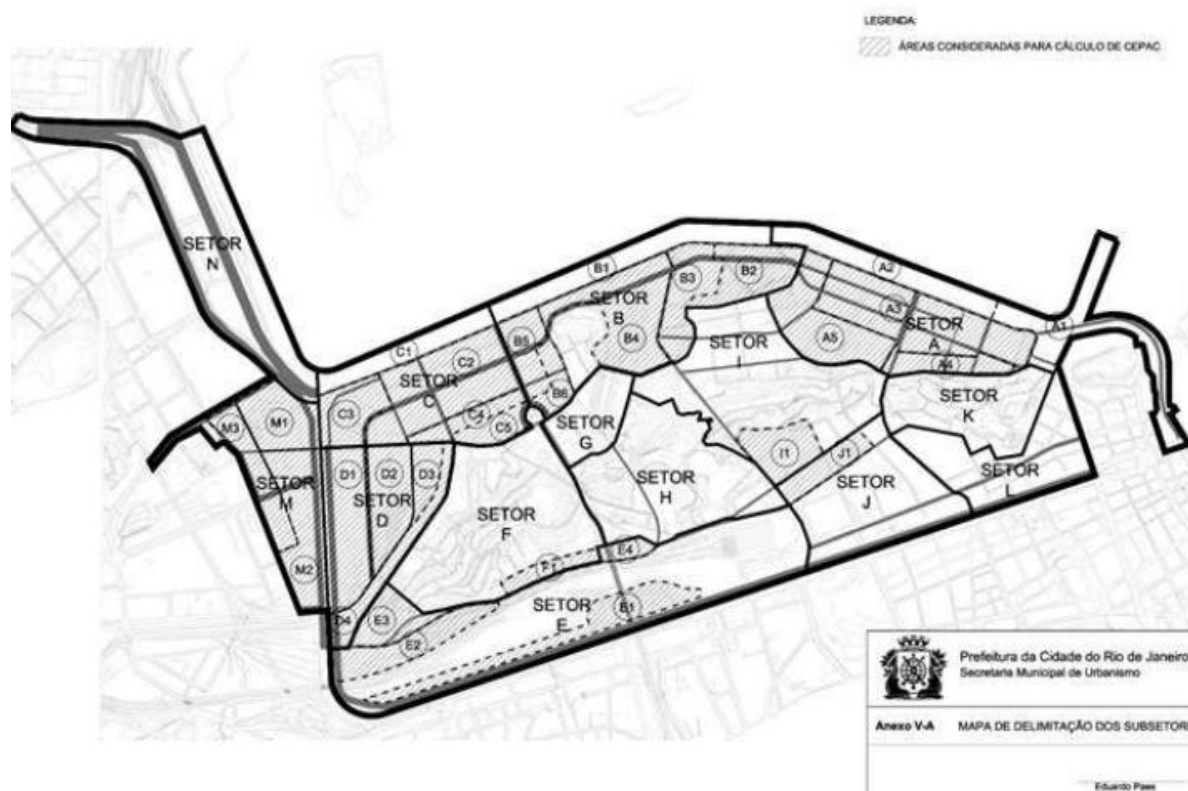
O projeto do Porto Maravilha inclui diferentes fases, conforme exposto na imagem acima. Em um primeiro momento serão feitas as obras necessárias para a recuperação e desenvolvimento dos aparelhos urbanos considerados importantes para a ativação do potencial econômico da região. De forma concomitante ao processo associado às obras se dá o aproveitamento das oportunidades relacionadas aos grandes eventos sediados no Rio de Janeiro, que - segundo o Observatório Sebrae (Boletim Semestral “O Porto Maravilha”, 2013) – ajudarão a desencadear uma economia de novos empreendimentos.

Pela natureza jurídica do instrumento, e conforme disposto no Estatuto das Cidades, a Lei que altera o Plano Diretor e inclui a região portuária em seu rol de AEIU tem em seus anexos as especificações acerca do uso do solo, e institucionaliza a Zona de Uso Misto (ZUM), onde podem ser permitidos diferentes níveis de usos de natureza residencial, comercial, de serviços e indústria.

“As obras da Operação Urbana foram divididas em duas fases, sendo a primeira financiada pelo poder público, nos três níveis da administração pública, com investimentos orçados em R\$ 350 milhões e envolvendo basicamente obras nos eixos comercial, turístico, cultural e de entretenimento. A segunda fase seria financiada pela iniciativa privada através de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs), com previsão de investimento da ordem de R\$ 3 bilhões para a reurbanização de toda a área delimitada (construção e ampliação de túneis, implantação de mobiliário urbano, drenagem e implantação de redes de esgoto, entre outros). [...] Estes títulos serão vendidos em leilões e permitem ao investidor construir acima dos gabaritos definidos em lei de acordo com os limites determinados na divisão setorial da AEIU em 14 setores” (SEBRAE, Observatório. Boletim Semestral: O Porto Maravilha, 2013, p. 25)

As diferentes áreas foram determinadas de acordo com os setores estabelecidos pelo poder público que visam garantir a adequada distribuição de serviços de utilidade pública, como uma adequada malha viária. Os setores foram subdivididos na região do Porto, que compreende 5 milhões de metros quadrados, da seguinte forma:

Figura 5 – Zoneamento região portuária



Fonte: Anexo V da Lei Complementar n.º 101, de 23 de novembro de 2009⁴

É legítimo afirmar, conforme foi tratado em capítulo anterior, que os recursos provenientes da emissão de CEPAC associados a OUC serão destinados exclusivamente à região portuária, conforme definida na Lei que determina a mesma. No entanto, vale ressaltar que a Lei Complementar 101/2009 determina que 3% destes recursos serão aplicados na preservação do patrimônio histórico e cultural da região, considerando para tanto os bens materiais e imateriais.

3.3. Agentes envolvidos na OUC

Por se tratar de uma intervenção de grande escala, diversos são os agentes envolvidos na OUC do Porto Maravilha. O início da operação foi marcado pelo esforço político, centrado nas ações do ente municipal através da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro e do Prefeito. Aos primeiros, coube a avaliação dos projetos de leis necessárias à operação - sem as quais a operação não poderia ser efetuada. Cabe destacar que a operação só é válida na medida em que se encontra em acordo com as diretrizes expostas no Plano Diretor do município do Rio de Janeiro (Lei Complementar 111, de 1 de fevereiro de 2011).

⁴ Disponível em < <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC101M.PDF> > acessado em 08/12/2013.

A despeito do escopo do presente trabalho não incluir uma análise detalhada dos agentes envolvidos, se faz necessária a apresentação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), do Consócio Porto Novo e da Caixa Econômica Federal, visando maior compreensão a respeito da complexidade do projeto e da operacionalização do mesmo.

Na Tabela 1 constam as principais responsabilidades dos agentes que serão apresentados e de agentes que já foram definidos (agentes imobiliários no primeiro capítulo), sendo possível identificar a interdependência característica de uma operação do porte do Porto Maravilha.

As responsabilidades dos agentes são complementares, de forma que o Município do Rio de Janeiro – representado pela sua Prefeitura – atuou nas frentes política e de emissão dos títulos necessários à operação. A gestão do projeto ficou à cargo da CDURP, que também é responsável pelo acompanhamento do mesmo e participa de diversos fóruns que tratam a questão da região portuária. Um dos interlocutores com o qual a CDURP manteve intenso diálogo foi a Caixa Econômica Federal, com quem foram firmadas parcerias que permitiram tanto garantir a compra dos CEPACs emitidos, quanto a estruturação de fundos para garantir a governança da operação. De posse de tais recursos, a CDURP pode cumprir seu papel frente ao consórcio vencedor da licitação para os serviços e obras de revitalização, o Porto Novo S.A. Por fim, são citados os agentes imobiliários, que são necessários à operação na medida em que consomem os CEPACs adquiridos pelo fundo gerido pela Caixa, e constroem os novos edifícios na região – alinhados com o Plano Diretor aprovado pela Prefeitura.

Tabela 1 – Resumo Agentes Operação Porto Maravilha

Prefeitura do Rio de Janeiro	CDURP	Caixa Econômica Federal	Consórcio Porto Novo S.A.	Agentes Imobiliários
- Responsável pela criação do Plano Diretor e pela	- Gestora do projeto Porto Maravilha; - Responsável pelo	- Responsável pela gestão dos ativos do FGTS,	- Consórcio que ganhou a licitação para as obras de revitalização da	- Participam da operação na condição de compradores de

<p>promulgação da Lei que criou a AEIU do Porto;</p> <p>- Controladora da CDURP;</p> <p>- Auxílio na articulação com os diferentes agentes envolvidos na operação e na comunicação com a sociedade;</p> <p>- Não recebe lucros ou recursos da operação diretamente, no entanto tem sua avaliação impactada de acordo com o sucesso da operação (opinião pública).</p>	<p>acompanhamento de todas as atividades relativas ao projeto;</p> <p>- Ponto focal das discussões envolvendo agentes públicos, privados e a sociedade;</p> <p>- Recebeu CEPACs da Prefeitura, e os leiloou para angariar os recursos necessários para a licitação dos serviços de revitalização.</p>	<p>detentor dos CEPACs emitidos para a operação Porto Maravilha;</p> <p>- Gestora do Fundos de Investimento Imobiliários envolvidos na operação;</p> <p>- Aufere ganhos na condição de gestora dos fundos envolvidos na operação.</p>	<p>região portuária;</p> <p>- Prestador de serviços públicos durante a vigência do contrato;</p> <p>- Receberá ao longo do contrato cerca de R\$ 8,0 bilhões pelos serviços elencados no mesmo.</p>	<p>CEPACs para construção de edifícios residenciais, comerciais ou mistos;</p> <p>- Auferem ganhos a partir da comercialização destes produtos.</p>
---	---	---	---	---

3.3.1. CDURP

Com a promulgação da Lei Complementar 102, em 23 de novembro de 2009, foi sancionada a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) na forma de uma sociedade de ações mista, com controle municipal. Em linha com a Lei Complementar 101, que foi tratada anteriormente, a CDURP deve zelar pelo dinamismo econômico e social da região compreendida na operação.

De acordo com o Relatório Trimestral de Atividades da CDURP, aprovado pelo Conselho de Administração em maio de 2010, a mesma iniciou suas atividades em 6 de janeiro de 2010, e já em seu primeiro trimestre de funcionamento foram licenciados projetos de construção de prédios comerciais no âmbito da OUC.

Segundo o documento, o Projeto Porto Maravilha é caracterizado pelo envolvimento de diversos atores sociais, estatais e de mercado, e a responsabilidade da CDURP é a de gerir o conjunto de interesses garantindo o cumprimento dos objetivos do projeto. Cabe portanto à mesma a articulação entre os agentes interessados na operação, como a Concessionária Porto Novo, a sociedade civil e órgãos públicos, como a Secretaria Municipal de Urbanismo ou da Habitação.

Segundo a LC 102/2009, recai sobre a CDURP a responsabilidade de acompanhar todos os processos relativos ao Porto Maravilha, sendo recorrente em seu escopo a questão da transparência e da governança. Por esse motivo são divulgados os relatórios trimestrais, nos quais devem ser discriminadas a quantidade de CEPAC emitidos e/ou a emitir, os projetos de construção licenciados, o andamento dos projetos em questão e a evolução patrimonial da CDURP. O procedimento inclui o envio do documento ao Poder Executivo, na forma da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em até 45 dias da divulgação, e a publicação - na íntegra - do mesmo no Diário Oficial do Município.

Entre as ações estratégicas da CDURP se verificam não somente aquelas relativas ao gerenciamento da OUC como também ações que visam fortalecer e atrair organizações que a empresa entende serem essenciais para o sucesso da operação – marcada pelo uso misto. Por essa razão a mesma firmou com a Sebrae (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) uma parceria estratégica, que pretende elaborar planos de ação para fomentar oportunidades de negócio.

Tal parceria se desenvolve no âmbito do Programa Porto Maravilha Social, cuja vocação está associada à requalificação com inclusão e participação social. Outro programa que conta com o apoio da Companhia é o Programas Porto Maravilha Cultural, e as principais linhas de atuação de ambas estão expostas na Tabela 1:

Tabela 2 – Programas Sociais CDURP

Porto Maravilha Cultural	Porto Maravilha Cidadão
Preservação e valorização da memória e das manifestações culturais	Diálogo com a população
Valorização do patrimônio cultural imaterial	Ações de apoio ao micro e pequeno empresário
Produção e difusão de conhecimento sobre a memória da região	Apoio a programas de habitação, incluindo benefícios tributários e fiscais
Recuperação e restauro material do patrimônio artístico e arquitetônico	Geração de empregos
Exploração econômica dos patrimônios material e imaterial	Educação para a cidadania
Realização de diagnóstico sobre o patrimônio histórico, cultural e arqueológico	

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponibilizadas no site <www.portomaravilha.com.br>. Acesso em: 2 de janeiro de 2014

3.3.2. Consórcio Porto Novo

O Consórcio Porto Novo (Porto Novo S.A.) foi o vencedor da licitação de Parceria Público-Privada (PPP) estruturada pela CDURP, e tem em sua composição acionária as empresas Construtora OAS Ltda., Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A, com participações de – respectivamente - 37,5%, 37,5% e 25% na Porto Novo.

Em linha com sua missão, recai sobre a responsabilidade da empresa gerir a revitalização de toda a extensão da OUC, de forma a operacionalizar as obras acordadas - bem como de preservar a memória local – tendo em vista a vocação residencial, comercial e turística da região. Para tanto, a mesma determina o mês de dezembro de 2016 como sendo aquele no qual os serviços associados à sua missão devem ser entregues, e no qual a região deverá conter os aparelhos públicos esperados.

De forma específica, a Porto Novo tem entres seus desafios o de implantar um novo sistema viário na região, o que incluirá a substituição da Avenida Rodrigues Alves (em favor da Via Binário), soluções inovadoras de transporte de massa (Veículo Leve sobre Trilhos - VLT) e outras intervenções urbanísticas. Além disso serão construídas ciclovias, calçadas renovadas, nova rede sanitária, rede subterrânea de fiação, entre outras melhorias.

Os recursos necessários para as obras são da ordem de R\$ 8 bilhões de reais, e foram arrecadados a partir de compromissos com terceiros, sem onerar os entes municipal, estadual ou federal diretamente – a origem dos mesmos será tratada adiante em maiores detalhes.

Assim como a CDURP, a Porto Novo também desenvolve projetos independentes de responsabilidade social, distribuídos pela atuação nos pilares de qualidade de vida, social, ambiental e capacitação, conforme apresentado na Tabela 2:

Tabela 3 – Programas Sociais Porto Novo

Vertentes da área de Responsabilidade Social	Programas/Projetos	Instituição local parceira
Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Ecos do Porto: noções de consumo consciente, coleta seletiva, oficinas de reciclagem nas escolas municipais da OUC	<ul style="list-style-type: none">• Escolas Municipais da região• Associação de Moradores e Amigos da Gamboa (AMAGA) e Centro

	<ul style="list-style-type: none"> • Mutirão de limpeza nas comunidades: remoção de entulho e lixo doméstico • Oficinas de reciclagem de PET: para moradores da Saúde e Gamboa e pacientes do CPRJ • Oficinas de reciclagem de PET e compostagem 	<p>Psiquiátrico do Rio de Janeiro (CPRJ);</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONG Jardineiros do Bairro
Qualidade de Vida	<ul style="list-style-type: none"> • Aulas de ginástica, dança de salão e academia de jiu-jítsu: para moradores do Morro do Pinto. • Trabalho de Arte terapia com o Grupo Viva Vida: para pacientes com HIV • Musicoterapia: grupo dos pacientes e grupo da terceira idade 	<ul style="list-style-type: none"> • Igreja Mont Serrat • Hospital dos Servidores • Centro Psiquiátrico do Rio de Janeiro (CPRJ)
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto Mauá no Morro da Conceição: patrocínio • Reforma da Casa Amarela no Santo Cristo: para cursos de formação e oficinas 	
Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de inglês e espanhol • Canteiros-Escola: alunos que se destacam tem oportunidade de serem aproveitados para as obras. • Cursos de atualização em língua portuguesa e em matemática • Cursos de libras (linguagem dos sinais) • Oficinas de confecção de bijuterias 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Darcy Vargas • SESI e SENAI • SENAI

Fonte: PEIXOTO, Mariana. Participação de Instituições Locais em projetos de revitalização urbana, 2012, p. 90.

Segundo o site da Porto Novo S.A., foram realizados 624 projetos entre 2011 e 2013, tendo como ponto comum o atendimento a necessidades reais da população, que passam por questões como capacitação técnica, conscientização e adoção de boas práticas e orientações gerais.

3.3.3. Caixa Econômica Federal

A história da Caixa Econômica Federal (CEF) remonta ao período colonial pois sua criação foi fruto do Decreto nº 2.723, assinado por Dom Pedro II em 12 de janeiro de 1861. Desde aquele momento, ficou claro que o cerne da preocupação daqueles que a criaram era a concessão de empréstimos, bem como instigar o comportamento de poupança uma vez que - segundo Santos (2011) – a população era tida como imprevidente e perdulária.

A contribuição da CEF na disponibilização de crédito imobiliário também merece destaque, tendo seu início em 1º de junho de 1931, quando foi assinada a primeira hipoteca para aquisição de imóveis da Caixa do Rio de Janeiro. Em 1986 a CEF incorporou o Banco Nacional Habitação (BNH), assumindo a condição de maior agente nacional de financiamento da casa própria. Com a extinção do BNH, a CEF tornou-se o principal agente no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), administradora do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e de outros fundos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Além das atividades citadas acima, a CEF é responsável pela administração de diversos programas sociais, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Bolsa Família. Atualmente a CEF assume a forma de uma instituição pública de direito privado que, por ter como único acionista a União, é um importante agente das políticas públicas sociais de inclusão bancária e habitação.

“É importante ressaltar que, além de ser um banco social, a Caixa Econômica Federal do Brasil também é um banco com grande participação comercial no mercado. Só com a poupança, ela tem cerca de 40% da fatia do mercado atual, e recentemente fechou o ano com a maior captação da história, chegando a atrair cerca de R\$ 3 bilhões. O acumulado praticamente atingiu R\$ 110 bilhões – somente no estado de São Paulo a captação chegou ao recorde histórico de quase R\$ 30 bilhões.” (SANTOS, Jailson. A História da Caixa Econômica Federal do Brasil e o Desenvolvimento Brasileiro, 2011, p. 178)

Foram com os recursos do FGTS que, no leilão realizado em 13 de Junho de 2011, a CEF adquiriu a totalidade dos 6,4 milhões de CEPACs emitidos no âmbito da OUC Porto Maravilha, desembolsando um montante equivalente a R\$ 3.508.013.490. Na época o prefeito Eduardo Paes afirmou que "a Operação Urbana Consorciada requalificará a Região Portuária

por meio da maior Parceria Público-Privada (PPP) do Brasil, sem ônus aos cofres públicos. Hoje vivi o dia mais feliz do meu mandato"⁵.

Os CEPACs adquiridos no leilão primário fazem parte do ativo do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FII), que tem como gestora a CEF e como único cotista o próprio FGTS. Desta forma, os títulos que foram adquiridos em um lote único se tornaram ativos que podem ser vendidos ou aplicados conforme a necessidade, de forma a perseguir a meta de rentabilidade do FII que – segundo apresentação da Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiros⁶ – é equivalente à medição do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) acrescido de 6,5% ao ano.

Ainda segundo o mesmo documento, ao vencer o leilão o FII se comprometeu a arcar com a aquisição de terrenos públicos, de sorte que o investimento total associado ao empreendimento supera o valor dos títulos leiloados, perfazendo o montante de cerca de R\$ 8 bilhões – em contraposição aos R\$ 3,5 bilhões dos mesmos. As decisões de investimento e de desinvestimento do fundos estão sujeitas à aprovação do seu Comitê de Investimentos, que conta com suporte técnico de consultores independentes.

3.4. Histórico da Operação Porto Maravilha

Conforme tratado anteriormente, uma das atividades que devem ser realizadas pela CDURP é a elaboração e a publicação de relatórios trimestrais, a partir dos quais é possível analisar a evolução das atividades relacionadas à OUC do Porto. Uma vez que os agentes principais envolvidos no Porto Maravilha já foram apresentados, cabe a este tópico do presente trabalho explicitar como se deu o gerenciamento dos projetos ao longo do tempo.

No primeiro relatório da CDURP, que cobre o primeiro trimestre de 2010, os destaques foram aqueles relacionados à constituição operacional da CDURP, com ações como o registro perante à Junta Comercial do Rio de Janeiro, a contratação de parte da equipe da Companhia e a montagem do escritório. Outras ações de cunho estratégico foram iniciadas, dentre as quais cabe destacar: (i) Preparação do edital para a concessão de serviços e obras públicas; (ii) Definição de modelagem financeira; (iii) Definição da instituição financeira coordenaria a emissão dos CEPACS; (iv) Negociações com proprietários de terrenos na região - incluindo diversos entes públicos.

⁵ Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/materias/cepacs/c.aspx>>

⁶ Disponível em: <www.ademi.org.br/IMG/ppt/doc-1373.ppt>

No segundo trimestre ocorreu a aprovação de cinco projetos na região dos quais se destacam o novo escritório do Banco Central, o Museu de Arte do Rio de Janeiro (MAR) e o Museu do Amanhã. No período em destaque houve a formalização da cessão dos terrenos públicos para o projeto, sendo a efetivação de tal cessão condicionada a atos legais por parte dos entes públicos em questão.

No relatório do terceiro trimestre de 2010 a CDURP declarou ter centrado esforços na elaboração do edital de licitação da AEIU, que foi publicado no dia 27 de julho de 2010. O edital foi retirado por 21 empresas interessadas, sendo que oito realizaram a visita técnica – que, de acordo com o edital, é indispensável para participação no projeto. Todavia, apenas dois consórcios apresentaram a garantia exigida pelo documento, da ordem de R\$ 80 milhões: o Consórcio Porto Novo - descrito anteriormente, e efetivo ganhador da licitação - e a construtora Queiroz Galvão. A última foi declarada inabilitada por não ter apresentado a documentação completa descrita no edital de licitação, e não conseguiu reverter tal decisão através de recurso junto à CDURP.

O baixo interesse pelo projeto, que se reflete na apresentação de somente duas propostas de garantia, é um motivo para questionamento acerca do sucesso processo de licitação – sem o qual o Projeto não poderia ser desenvolvido em sua concepção original – e pode ser resultado da complexidade contratual que envolve o processo de licitação. Ao optar pela contratação de uma só empresa para realização de serviços tão distintos quanto coleta de lixo e obras de saneamento básico a CDURP e sua controladora (Prefeitura) podem ter contribuído para a falta de concorrência no processo de licitação.

Na mesma época foi efetuado o registro da OUC junto à CVM, o que exigiu o desenvolvimento do prospecto da operação, a atualização do Estudo de Viabilidade Econômica (EVE) e a contratação dos agentes necessários à operação – como o Banco do Brasil, que figura como operador, e a CEF, que foi nomeada como agente fiscalizador da operação. O EVE atualizado trouxe como principal mudança o aumento do valor estimado dos CEPACs, que - com os mesmos parâmetros de demanda - passaram de R\$ 400,00 para R\$ 545,00.

No entanto o ponto mais relevante do período foi a aprovação do investimento de R\$ 3,5 bilhões no Porto Maravilha pelo Conselho Curador do FGTS, que se deu em julho de 2010, e a partir desta aprovação ficou definido que caberia à CEF e CDURP a validação de uma modelagem financeira antes do final daquele ano.

O relatório do quarto trimestre de 2010 por sua vez apresenta evolução em tópicos distintos do período anterior, porém igualmente relevantes para o processo. Entre os mesmos cabe destacar a aprovação da Lei 12.348 em 15 de dezembro de 2010, que – entre outros tópicos – possibilitou a transferência de imóveis da União para demais entes públicos. Do ponto de vista operacional, foi assinado em 26 de novembro de 2010 o contrato de concessão dos serviços e obras de revitalização da região com a concessionária Porto Novo, no valor de R\$ 7,6 bilhões e com o prazo de 15 anos.

Em respeito aos procedimentos envolvendo a CEF e a CDURP as mesmas chegaram em um acordo para operacionalização dos investimentos do FGTS na operação, de forma que foi identificada a necessidade de estruturação de 2 Fundos de Investimentos Imobiliário, administrados pela própria CEF, sendo que um teria o FGTS como cotista (FII Porto Maravilha) e outro somente a CDURP como cotista (FII Região Portuária, que posteriormente teve o nome alterado para Região do Porto). No dia 13 de junho de 2011, foi realizado o leilão de 6.436.722 CEPACs, pelo valor unitário de R\$ 545,00, e o montante total de R\$ 3.508.013.490,00 foi garantido pelo vencedor do leilão, o FII Porto Maravilha, que deveria repassar esse valor à CDURP conforme necessidade. Todavia, conforme tratado anteriormente, o mesmo se comprometeu com mais do que o valor dos títulos emitidos, recaindo sobre o fundo a responsabilidade de assumir todo o custo estimado da operação (orçado em cerca de R\$ 7,6 bilhões), bem como a vender CEPACs para quaisquer empreendimentos que sejam aprovados pela Secretaria Municipal de Urbanismo.

Nos últimos trimestres de 2011 foram aprovados os projetos executivos dos túneis e rampas da Via Binário, do Espaço de Desenvolvimento Infantil e do Museu do Amanhã. Além disso o período teve como foco a mobilidade urbana, tendo sido iniciadas as obras dos túneis da Saúde e da Via Binário, e tendo sido feita a proposta para obtenção de recursos para implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

A aparente redução na velocidade de evolução dos projetos pode ser atribuída à necessidade de negociar a cessão de terrenos e a dependência de diversos agentes para realizar obras – algumas ações conjuntas chegavam a coordenar agentes com expertises tão diferentes quanto turismo (Riotur), segurança (Guarda Municipal) e transportes (CET-Rio), o que dificultava as negociações. Todavia, a necessidade de coordenação com entes públicos e privados era notória desde o início do projeto, não sendo justificável tal redução ou mesmo desejável uma vez que o desenvolvimento da região como um todo depende de negociações como estas.

Foi no primeiro trimestre de 2012 que a população do Rio de Janeiro começou a sentir os reais impactos das obras em seu cotidiano, especialmente àquelas ligadas à Fase 1 das obras – cuja responsabilidade não era da concessionária, e sim dos entes públicos. A partir de audiências públicas, mídias sociais e panfletos informativos, a CDURP começou a notificar à população a respeito das obras de revitalização de grande porte, como era o caso das que visavam melhorar a mobilidade urbana ou enriquecer o conteúdo cultural da região (criação de museus e reforma de galpões, por exemplo). Ainda que os agentes envolvidos argumentem que as informações foram adequadamente disponibilizadas, já neste momento começaram a surgir questionamentos a respeito do impacto das obras na vida dos cariocas - o que seria alvo de críticas mais contundentes no decorrer do ano.

Deste trimestre em diante o cotidiano descrito nos relatórios se aproximou de um diário das obras, no qual a CDURP buscou explicitar a evolução das diferentes obras e dos projetos paralelos de atendimento à população em geral, aos canais de ouvidoria e relações públicas; e o constante contato com investidores, representantes de organizações da região e outros interlocutores. É possível notar que tais medidas surtiram efeito positivo, com o número de projetos imobiliários em análise para licenciamento crescendo substancialmente, passando de 11 projetos no terceiro trimestre de 2011 para 60 projetos no mesmo período do ano seguinte⁷.

O primeiro leilão secundário de CEPACs, promovido pelo FII Porto Maravilha foi realizado no quarto trimestre de 2012, e foram vendidos 26 mil CEPACs ao preço unitário de R\$ 1.150,00 – um prêmio de R\$ 605,00 em relação ao valor pago no leilão primário dos mesmos.

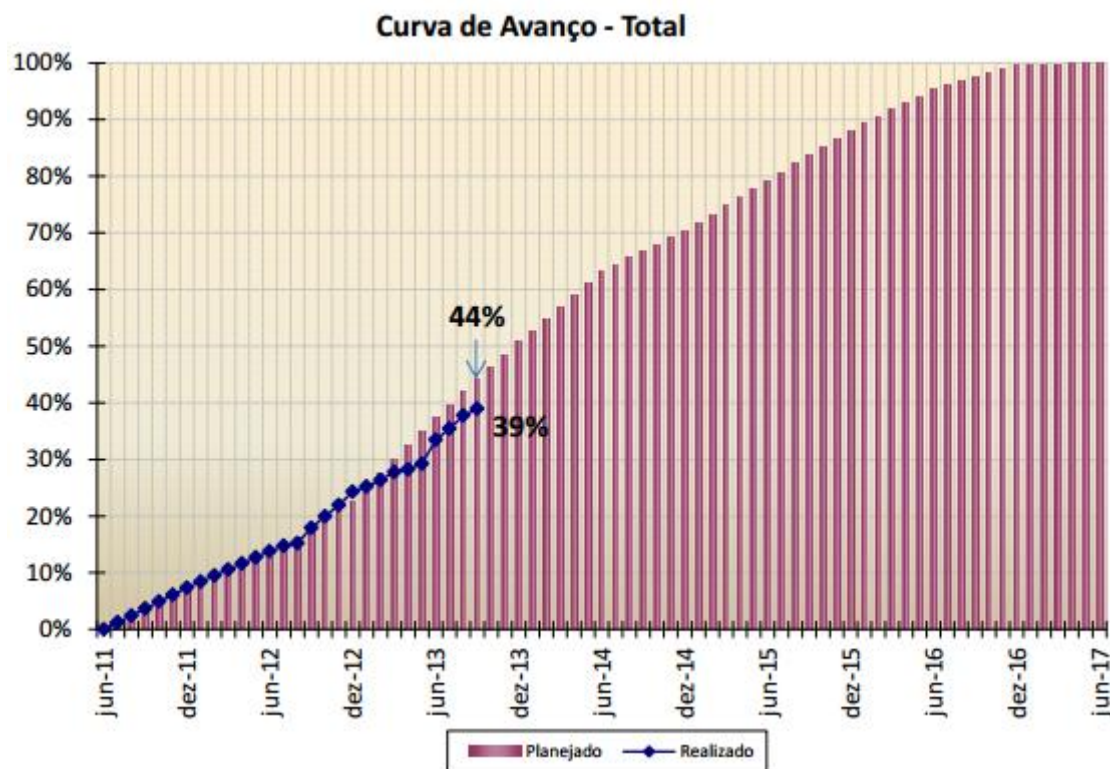
Segundo o penúltimo relatório trimestral divulgado, que faz jus ao período compreendido entre julho e setembro de 2013, as obras da OUC estavam atrasadas principalmente por conta de uma greve dos operários da Concessionária Porto Novo, da decisão de adiar a demolição do Elevado da Perimetral – visando aprimorar o plano de mitigação de impactos – e de descobertas arqueológicas nas escavações dos túneis.

Apesar do plano de mitigação de impactos, que levava em consideração a finalização e liberação para o trânsito da Via Binário, surgiram sérias críticas tanto ao Consórcio Porto Novo quanto ao Projeto Maravilha em dezembro de 2013, quando a Via Binário ficou alagada

⁷ Nota da autora: No entanto é importante fazer a ressalva que tal nível não foi sustentado, se tratando de um número forte seguido de registros dentro da normalidade, da média.

por um chuva que – segundo a concessionária – teve um volume duas vezes superior à capacidade prevista no seu plano de contingenciamento.

Figura 6 – Acompanhamento Obras Porto Maravilha



Fonte: CDURP. Relatório Trimestral de Atividades (Terceiro Trimestre de 2013)

Ainda que a Figura 6 apresente um atraso - segundo a CDURP - recuperável, tal situação demonstra que ainda há muito a ser feito, e que diversos fatores inesperados poderão surgir, se tornando percalços para a conclusão das tarefas que compõem o projeto Porto Maravilha. São riscos com os quais as autoridades devem se preocupar e que podem aumentar o impacto da operação sobre a rotina dos moradores não só da região portuária como da cidade como um todo, elevando o risco político de uma operação que se encontra sob o escrutínio da opinião pública por diversos motivos: o projeto está sendo desenvolvido durante um período onde grandes eventos serão realizados na cidade, compreende o período eleitoral de 2014, e envolve um volume inédito de recursos aplicados na revitalização da cidade

Entre as críticas levantadas por especialistas se destaca o receio acerca do impacto que a revitalização terá para a população de baixa renda que mora na região, a exemplo do que aconteceu em outras cidades, como no caso da Operação Urbana Faria Lima, que fica localizada na zona oeste de São Paulo e foi aprovada em 1995:

“Segundo BIDERMAN & SANDRONI (2005), na região da Operação Urbana Consorciada Faria Lima e entorno, houve uma diminuição da população residente e um aumento da proporção de faixas etárias mais elevadas, embora a densidade de construção tenha aumentado. Antigas residências unifamiliares de classe média deram lugar a edifícios de apartamento de classe média alta e também de edifícios comerciais de alto padrão, levando à elitização. Com a intervenção a área sofreu um processo de valorização imobiliária (cerca de 15% no preço médio do metro quadrado), com a mudança do tipo de morador, iniciando-se um processo de “gentrificação”. (PESSOA, Laura; BÓGUS, Lucia. Valorização Imobiliária e Renovação Urbana: O caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. p. 8)

Segundo Lima Carlos (2010) “o projeto [Porto Maravilha] desagradou aos principais envolvidos, ou seja, às comunidades residentes, pouco ou nada ouvidas ao longo do processo de aprovação das atuais propostas e medidas legais”. Todavia, ao longo dos anos subsequentes foram criados fóruns para que os moradores pudessem expressar sua opinião, incluindo os receios que envolvessem a questão da moradia popular e, em seu estudo sobre tais fóruns, Toledo (2012) encontrou evidências de que instituições locais estão de fato participando do processo e concordam com o mesmo⁸, sendo portanto necessário esperar o completo desenvolvimento do projeto para maiores análises.

⁸ “O resultado da matriz mostrou ainda que, além de participarem, a grande maioria das instituições locais concorda com o projeto.” (TOLEDO, Mariana Peixoto. Participação de Instituições Locais em Projetos de Revitalização Urbana. 2012. pg 102)

CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho era analisar o projeto de revitalização conhecido como Porto Maravilha, demonstrando os aspectos econômicos e jurídicos relacionados à esta operação, bem como a governança que foi estabelecida entre as partes.

Para tanto foi apresentada no primeiro capítulo a problemática da propriedade, com ênfase na caracterização da terra como uma *commodity* que possui peculiaridades importantes para a compreensão do capítulo seguinte. Entre as mesmas existem aquelas que fazem menção ao aspecto físico da terra (localização fixa, indivisibilidade e outros) e aos agentes que atuam com atividades relacionadas à ela (proprietários, promotores imobiliários e o Estado). É a partir dessa classificação que se pode compreender a relação de interdependência entre os agentes.

No segundo capítulo buscou-se esclarecer a política urbana brasileira, considerando seus desenvolvimentos recentes – tendo como base a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei 10.257 (Estatuto das Cidades). A necessidade de efetuar essa análise advém da sua importância frente o tema Porto Maravilha, que só pode ser plenamente desenvolvido graças à promulgação destes documentos, que criaram instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas e os Certificados de Potencial Adicional de Construção. Nesse sentido, o Estatuto das Cidades surge como um instrumento que busca dotar os cidadãos e seus respectivos Municípios de ferramentas para mudar a forma como se pensam as políticas urbanas, em especial as políticas de revitalização. Ainda que alguns instrumentos sejam marcados por sua difícil aplicação, como é o caso da Transferência do Direito de Construir, conclui-se que ajustes na legislação podem tornar o Estatuto das Cidades mais aplicável e útil para a sociedade brasileira.

Visando contextualizar a Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha, optou-se por iniciar o terceiro capítulo com a apresentação da região portuária do Rio de Janeiro, que foi um símbolo da ascensão da cidade, que tomou as formas modernas a partir de reformas urbanísticas realizadas no início do século XX. A mesma razão pela qual esta região se tornou um símbolo de progresso foi – mais tarde – a razão para o início de sua decadência; Com a modernização dos processos logísticos, se tornou dispensável o uso de parte considerável do aparelho portuário, e - desde a década de 70 – a área foi degradada e relegada à segundo plano. Buscando contornar tal situação, foi promulgada a Lei Complementar 101/2009, que

classificou a região portuária do Rio de Janeiro como Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU).

Entre os agentes envolvidos nesta operação, que se trata de uma operação público-privada que envolve cinco milhões de metros quadrados e cerca de R\$ 7,6 bilhões em investimentos, destacam-se a CDURP, a Porto Novo S/A e a CEF. A partir da análise dos relatórios trimestrais publicados pela CDURP foi possível traçar o histórico da operação desde 2010 até o final de 2013, o que compreende aproximadamente metade do período no qual serão desenvolvidos os equipamentos urbanos da região, como saneamento e iluminação pública. Por se tratar de um trabalho expositivo, que apresenta um projeto que ainda esta em andamento na data de conclusão do estudo, não é adequado tirar conclusões acerca dos sucessos ou dos fracassos do mesmo - após o termino do projeto, será desejável um estudo focado nos arranjos institucionais e mitigação de conflitos entre os entes envolvidos. Todavia é possível levantar ao menos um ponto de atenção que tem sido positivo, e um que tem sido questionado de forma negativa.

A transparência que os Relatórios Trimestrais estabelecem, reforçada pela existência de diversos canais de comunicação da CDURP, pode ser classificada como bem sucedida, sendo fácil encontrar documentos relativos à operação, bem como estudos e notícias no próprio *website* da mesma. Todavia, é importante ressaltar que essa transparência é não só desejável, como também necessária uma vez que a operação conta com recursos que são privados na forma, mas públicos na essência por advir do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A participação massiva de recursos do FGTS pode em si ser uma razão de crítica do projeto, pois caso o Porto Maravilha não alcance os resultados esperados a gestão do fundo pode ser imputada por lesão ao patrimônio do mesmo.

BIBLIOGRAFIA

ANDREATTA, Verena; CHIAVARI, Maria Pace; REGO, Helena. O Rio de Janeiro e a sua orla: história, projetos e identidade carioca. Rio de Janeiro: Coleção Estudos Cariocas, 2009.

AZEVEDO, Eurico in FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da cidade, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001 Estatuto da Cidade

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 01 de dezembro de 2013.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 01 de dezembro de 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC101M.PDF>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC102M.PDF>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2013.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO (CDURP), Relatórios Trimestrais dos períodos 1T2010, 2T2010, 3T2010, 4T2010, 1T2011, 2T2011, 3T2011, 4T2011, 1T2012, 2T2012, 3T2012, 4T2012, 1T2013, 2T2013, 3T2013 e 4T2013. Disponíveis em: <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/mnuTransparencia.aspx>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2014.

CARLOS, Claudio Antonio S. Lima. Uma olhar crítico à zona portuária do Róo de Janeiro. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2010.

CASTRO, Luciano Thomé; NEVES, Marcos Fava; CONOJERO, Marco Antonio. Análise da Arquitetura Organizacional de Projetos Públicos de Irrigação à Luz da Economia dos Custos de Transação in XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Editora Ática, 2005.

DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir. Solo criado. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4483>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da cidade, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001.

HARVEY, David. Social Justice and the City. Estados Unidos: Johns Hopkins University Press, 1973.

HEILBRUN, James; MCGUIRE, Patrick A. Urban Economics and Public Policy. Estados Unidos: Palgrave Macmillan, 1987.

INSTITUTO PÓLIS. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Coordenação de Raquel Rolnik. Brasília: Câmara de Deputados, 2001.

LUCCHESE, Maria Cecília in FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da cidade, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001 Estatuto da Cidade

NEVES, Rodrigo Baeta. Os agentes do espaço urbano e os instrumentos de urbanização: Estudo de caso da Operação Urbana Faria Lima [Monografia de Bacharelado]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

OLBERTZ, Karlin. Operação Urbana Consorciada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

PEIXOTO, Mariana. Participação de Instituições Locais em projetos de revitalização urbana: O Caso do Projeto Porto Maravilha [Dissertação de Mestrado]. Fundação Getúlio Vargas, 2012

PESSOA, Laura; BÓGUS, Lucia. Valorização Imobiliária e Renovação Urbana: O caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. Disponível em: <http://www.observatoriodasmegacidades.uff.br/laura_final.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2013.

RIO DE JANEIRO. Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 14 de junho de 2012. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/canalInvestidor/prospecto-22-03-2013.pdf>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2013.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Boletim DICAS, edição 221. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTOS, Jailson. In CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: A História da Caixa Econômica Federal do Brasil e o Desenvolvimento Brasileiro, 2011. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111291655290.LivroCAIXA_T_0.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2013.

SEBRAE, Observatório. Boletim Semestral Número 3: O Porto Maravilha e os Desafios da Reintegração Econômica da Região na Dinâmica da Cidade. Rio de Janeiro, 2013.